



Градостроительное регулирование в 2016 году

Принципы формирования территориальных зон.
Правила землепользования и застройки (ПЗЗ).
Правовой режим земельных участков.
Новые требования к содержанию ПЗЗ.

Ольга Черкашина-Шмидт,
руководитель практики недвижимости,
юридическая фирма *Alta Via*

Несмотря на то, что в 2015 г. земельное законодательство претерпело огромное количество изменений, площадок для обсуждения и дополнительных изменений хватило и для 2016 г.

Одним из наиболее важных и широко обсуждаемых вопросов стал переход от действующего деления земель на категории, которое предусмотрено действующим Земельным кодексом РФ (далее – ЗК РФ), к зонированию территорий. В чем же состоит идея реформирования данной области правоотношений?

Правовой режим земель складывается на сегодняшний день из двух характеристик: категория земельного участка и вид разрешенного использования. При этом земельным законодательством закреплено **7 категорий**, а именно:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Главная **задача деления земель** на категории состоит в ограничении пользователя того или иного участка со стороны публичной власти, обозначение неких рамок, в пределах которых обеспечивается наиболее эффективное использование земли.

Деление на категории было принято еще в Советский период, исчерпывающий же пере-

чень видов разрешенного использования был закреплён **Классификатором видов** разрешенного использования, утвержденным Приказом Министерства экономического развития №540 лишь 01.09.2014 г.

Несмотря на имеющийся опыт и объем нормативного материала, разработанный в целях упорядочивания обозначенной сферы отношений, **деление земель по категориальному принципу утрачивает свою актуальность, о чем свидетельствуют следующие признаки.**

1. Уже в 2012 г. в Распоряжении Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-«определение правового режима земельных участков на основании видов разрешенного использования в соответствии с документами территориального планирования, в том числе создание классификатора видов разрешенного использования земельных участков;

- обеспечение защиты от произвольного и (или) необоснованного изменения видов разрешенного использования земельных участков при осуществлении территориального зонирования, в том числе обеспечение сохранения особо ценных земель;
- установление допустимого соотношения между основными и вспомогательными видами разрешенного использования земельных участков;
- установление порядка определения видов разрешенного использования земельных участков при отсутствии документов территориального планирования».

Так, Правительством РФ констатируется **нежизнеспособность деления земель на**

категории параллельно с принятой концепцией градостроительного зонирования, включающей массовую разработку правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) по всей стране. Сама идея разработки ПЗЗ предполагает деление территории поселений на зоны, а не на категории, а также предполагает разработку градостроительных регламентов, которые не распространяются на земли лесного фонда, сельскохозяйственные угодья и земли особо охраняемых природных территорий.

Таким образом, складывается ситуация, при которой наиболее современный способ регулирования отношений в земельной сфере – разработка ПЗЗ – не регламентирует правоотношения, складывающиеся по поводу столь значительных территорий, как земли лесного фонда и сельскохозяйственные угодья. Отсюда высказывается мысль о необходимости параллельной проработки сельскохозяйственных и лесохозяйственных регламентов. Указанная мысль приводит к пониманию о нецелесообразности сохранения категориального деления. Кроме того, практикой доказано, что **границы между семью существующими категориями земель в некоторых случаях стираются**, что дополнительно свидетельствует о необходимости реформирования всей системы.

В качестве примера постепенного устранения границ между некоторыми категориями огромное количество источников справедливо отмечает, что **земли сельскохозяйственного назначения повсеместно используются для дачного строительства, на практике же такие постройки, зачастую бывают жилыми домами.**

II. Об актуальности поднятого вопроса, связанного с необходимостью отказа от деления всего земельного фонда на категории свидетельствует также наличие Законопроекта №465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода деления земель от деления на категории к территориальному зонированию» (далее – Законопроект). Законопроект рассматривается с 2012 г. и согласно Пояснительной записке к нему существуют следующие **минусы системы категориального деления:**

- ✓ для изменения разрешенного использования земельного участка в настоя-

щее время в большинстве случаев необходимо принятие соответствующими органами власти **двух решений:** об изменении категории земельного участка и об изменении его разрешенного использования. При этом различаются не только порядок и основания для изменения категории и разрешенного использования земельного участка, но и органы государственной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие таких решений. **На практике это создает затруднения для правообладателей земельных участков;**

- ✓ в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» в переводе земель не может быть отказано, если это соответствует утвержденным документам территориального планирования, в том числе генеральным планам. Таким образом, решение о переводе земель из одной категории в другую имеет технический характер и обусловлено наличием документов территориального планирования;
- ✓ что касается разрешенного использования земельного участка, которое уточняет содержание правового режима категории земель и может быть использовано само по себе для целей управления земельными ресурсами, то следует отметить, что оно задается в основном правилами землепользования и застройки;
- ✓ кроме того, различие между категориями земель постепенно сокращается. Так, на землях лесного фонда можно вести сельское хозяйство, размещать порты, вести добычу полезных ископаемых, на землях сельскохозяйственного назначения осуществлять дачное, а по сути жилищное, строительство, на землях населенных пунктов допускается любая деятельность. Это также является подтверждением того, что **необходимость деления земель на категории при наличии института разрешенного использования земельных участков утрачивает свой смысл.**

Так, согласно убеждению разработчиков Законопроекта, принятие такового устранит пробелы и неточности существующего регу-

лирования и приведет к возможности **по унифицированным правилам изменять целевое использование земельных участков.**

Авторы процитированной Пояснительной записки к Законопроекту, аргументируя свою позицию, неоднократно прибегают к констатации факта о покрытии всей территории Российской Федерации в ближайшее время утвержденными ПЗЗ. К сожалению, нам известно, что по состоянию на конец 2016 г., данный факт не подтвержден. Допустимо предположить, что именно **это обстоятельство сдерживает Законодателя от принятия соответствующего решения.**

Интересным представляется в этой связи обратить внимание также на вывод по данному вопросу, содержащийся в Экспертном заключении, принятом на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 05.09.2016 N 156-3/2016:

«...Вывод: проект поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию», внесенному Правительством Российской Федерации, принятому Государственной Думой в первом чтении 9 декабря 2014 г. «как содержащий концептуально необоснованный подход, предполагающий **весьма существенные изменения действующего законодательства в результате терминологической замены понятия «категория» земельным понятием «зона», не может быть подержан».**

Среди вопросов градостроительного регулирования, нашедших отображение в принятом федеральном законе, хотелось бы отметить **установление новых требований к содержанию ПЗЗ.** Так с 01.01.2017 г. статья 30 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) дополнится **новым пунктом 5.1.:**

«На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предус-

матривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте».

Содержание указанной нормы помогают развернуть пункты 46.9 и 46.10 ГрК РФ, которые вводят **два совершенно новых института:**

1) комплексное развитие территории **по инициативе правообладателей** земельных участков, предполагающее, что один или несколько правообладателей земельных участков могут инициировать заключение соответствующего договора с органом местного самоуправления, который позволил бы, например, усовершенствовать инфраструктуру района;

2) комплексное развитие территории **по инициативе органа местного самоуправления**, опирающееся на необходимость выявления следующих земельных участков:

«1) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу;

2) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления;

3) виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектам капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки;

4) на которых расположены объекты капитального строительства, признанные в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками».

Продолжим следить за реализацией планов и уже состоявшихся норм в новом